



ASSISTÊNCIA SOCIAL & INTERSETORIALIDADE: conteúdos para um debate.

Taiane Queithe da Silva Faustino¹

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo apresentar a Intersetorialidade como um dos eixos expressos na Política Nacional de Assistência Social. O intuito é problematizar as concepções de distintos autores sobre intersectorialidade e como esta temática tem sido ressaltada na Política de Assistência Social como uma das ações imprescindíveis para promoção desta arena setorial.

Palavras-chave: Assistência Social; Intersetorialidade; Política Social.

ABSTRAT:

This article aims to present the Intersectoriality as one of the axes expressed in the National Social Assistance. The purpose is to discuss the concepts of different authors about intersectionality and how this issue has been highlighted in the Social Assistance Policy as a strategy for promoting this vital arena.

Keywords: Social Assistance; Intersectoriality; Social Policy.

¹ Estudante de Pós Graduação. Universidade do Estado do Rio De Janeiro (UERJ). E-mail: taiane.queithe@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

O artigo tem o objetivo de explicitar a temática da **Intersetorialidade**, que é uma das novas orientações da Política Nacional de Assistência Social (2004), e reforçada na NOB SUAS (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social) do ano 2005 e na LEI SUAS nº 12.435 (2011) sancionada em 6 de julho de 2011.

Trata-se de uma temática pouco tratada no Serviço Social e na Assistência Social, pois essa discussão é oriunda da área da Administração e da Saúde Coletiva (Monnerat, 2010). Nos propusemos a debater esta temática como forma de contribuir com reflexões sobre a referido tema, ainda pouco explorado.

2. INTERSETORIALIDADE UMA NOVA PERSPECTIVA NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: contextualizando o debate.

A partir da década de 1980, antes da promulgação da Constituição de 1988, o princípio da descentralização expressa, no âmbito da administração pública, um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos como estratégia para reestruturar, em tese, o aparelho estatal, não no sentido de reduzi-lo, mas de torná-lo mais eficaz e ágil. No curso deste processo as transferências de poder do nível federal para os estados e municípios são diversificados entre às diversas políticas sociais setoriais.

As orientações para operacionalizar e gerir as políticas sociais com base nos princípios da descentralização encontra inúmeras resistências de determinações políticas e econômicas, já apontando para suas contradições e para a sua natureza polêmica, pois são inúmeras as suas leituras e concepções. Sob o impacto da crise internacional do capital, os primeiros ordenamentos da administração estatal tinha no princípio da descentralização a sua marca, dando início a um processo de reorientação política, econômica e social que adviria com a implementação da Contra-Reforma do Estado nos anos de 1990. O ideário neoliberal, que dá base à Contra-Reforma do Estado, defende e



reforça o papel da descentralização no processo de transferência de responsabilidade do Estado para o novo chamado terceiro setor.

O advento do neoliberalismo, em consequência da crise do capital, é um vetor que esbarra no processo de conquista de direitos sociais, que vinha em curso nos anos de 1980, e que culmina na promulgação da Constituição, fazendo-o retroceder. As Leis são promulgadas a partir dos princípios constitucionais considerados, de uma maneira geral, mais democráticos, sem, contudo, conseguir expressá-los na prática. A descentralização, que poderia ser “compartilhamento de poder”, passa a ser efetivada como a dita “transferência de responsabilidade”. Assim como a descentralização, inúmeros outros princípios do campo da Assistência Social são complexos e contraditórios porque expressam esta conjunção de acontecimentos políticos, sociais e econômicos da particularidade histórica do Brasil.

Uma das consequências deste processo é que as áreas das políticas sociais que mais avançaram em direção à descentralização (como é o caso da Saúde, desde a década de 80 e a partir da implementação do SUS) se deparam hoje com limites estruturais da sociedade brasileira que, apesar das conquistas realizadas, necessitam de um enfrentamento intersetorial, já que, a fragmentação das políticas sociais reduzem as possibilidades de resoluções de problemas como a pobreza e as desigualdades sociais, os quais exigem a ação coordenada entre diferentes setores. É nesta perspectiva que Junqueira (1998), argumenta que “as políticas setoriais têm dificuldade em promover a equidade e a integralidade do atendimento ao cidadão”.

A partir do processo de descentralização em desenvolvimento no país, a perspectiva da **intersectorialidade** passa a ganhar espaço no cenário local sendo, portanto, o município, o palco de sua tradução prática. Sendo assim este mesmo autor, anteriormente citado, destaca que a **intersectorialidade** está associada aos processos de descentralização, às demandas da população de um dado território e à discussão acerca da gestão das cidades. Para ele é com o processo de descentralização radical no interior dos municípios que a **intersectorialidade** ganha concretude.

Como a **intersectorialidade** é um tema pouco abordado no âmbito do Serviço Social e da Assistência Social, embora fortemente expresso fortemente na Política de



Assistência Social, nos propusemos a debater esta temática como forma de contribuir com a instalação de reflexões que se apresentam em um reduzido número de trabalhos.

3. A INTERSETORIALIDADE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A fragmentação das políticas sociais reduz as possibilidades de enfrentamento eficaz de problemas complexos como a pobreza e as desigualdades sociais, os quais exigem a ação coordenada entre diferentes setores. É nesta perspectiva que Junqueira (1998) argumenta que “as políticas sociais setoriais têm dificuldade em promover a equidade e a integralidade do atendimento ao cidadão”.

A partir do processo de descentralização que ocorreu no país, a partir dos anos de 1980, a perspectiva da **Intersetorialidade** passa a ganhar espaço no cenário local sendo, portanto, o município o palco de sua tradução prática. Sendo assim, Junqueira (1998), destaca que a **Intersetorialidade** está associada aos processos de descentralização, às demandas da população de um dado território e à discussão acerca da gestão das cidades. Para ele é pelo processo de descentralização radical no interior dos municípios que a **Intersetorialidade** ganha concretude. A descentralização e a **intersetorialidade** inovam a gestão pública, enquanto a descentralização transfere o poder para junto dos que utilizam os serviços prestados, **a intersetorialidade integra as políticas públicas**.

Conforme ressalta Azevedo (1997), na conjuntura de uma **prática intersetorial**, percebe-se que, através dela, podemos criar mecanismos (institucionais, políticos e de controle entre outros) de modo a aumentar a cooperação e coordenação entre diferentes políticas setoriais. O autor exemplifica que a melhoria de um setor (por exemplo, a saúde de uma população de um bairro) pode depender mais de investimentos em outra política setorial (como por exemplo, saneamento básico) do que simplesmente aumento dos gastos tradicionais (por exemplo, distribuição de mais remédios contra verme).



O desafio da intersetorialidade passa pela concepção de uma forma diferente de planejar, realizar e controlar a prestação de serviços, que significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos do aparato governamental que, muitas vezes, possuem percepções e interesses diferentes. (FUNDAP, Relatório final, julho de 1997.p.23, apud ANDRADE, 2004).

O mesmo autor ressalta que, para o êxito da **ação intersetorial**, faz-se necessário que os diferentes setores conheçam uma demanda específica da sua cidade e/ou território, atuando sobre ela, e reunindo seus saberes e práticas para a promoção desta estratégia. Com isso, constrói-se um novo espaço, com base nos problemas concretos e complexos que a realidade apresenta. Esse espaço será construído com a contribuição dos setores que ali aportam seu acúmulo histórico e organizacional, teórico e metodológico, reconhecendo, não ser esse acúmulo setorial suficiente para a formulação, no campo das políticas públicas, de respostas à complexidade. (ANDRADE, 2004)

Koga *apud* Nascimento (2010) explicita que a **Intersectorialidade** sobressai como estratégia da política pública, a fim de articular as políticas sociais, urbanas, econômicas de forma a atuarem nos mesmos territórios prioritários da cidade. O desafio é pensar a **construção da Intersectorialidade** de modo a superar a fragmentação entre as políticas sociais, pois, as necessidades dos cidadãos não são satisfeitas apenas a partir da intervenção de uma política setorial.

A **Intersectorialidade** tem sido uma defesa retórica reiteradamente afirmada em textos e debates sobre as políticas sociais, principalmente quando o conteúdo da política está relacionado ao combate à fome e a exclusão, afirma Bronzo e Veiga, 2007, já que a **Intersectorialidade** consiste no trabalho integrado/conjunto entre os diferentes setores para a promoção de uma ação, pelo fato de que as demandas de uma população não são atendidas por um setor somente devido às diversas expressões da questão social, que por serem complexas, necessitam de um enfrentamento em conjunto.

(...) a intersectorialidade pode trazer ganhos para a população, para organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e a articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública. (NASCIMENTO, p.96. 2010)



A intensificação das expressões da Questão Social demanda soluções integradas e não setorializadas, já que a realidade social não se manifesta de maneira dicotômica. Sendo assim, a **intersectorialidade** é uma ação que integra as diferentes políticas sociais para superar, solucionar os problemas complexos, multifacetados, que atendam o cidadão. Mas para que esta ação tenha êxito, é necessário construir uma nova concepção de gestão das políticas públicas, envolvendo o planejamento, execução e controle social na prestação de serviços sociais públicos. Isso requer uma inovação na forma de articular os diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses.

Couto et al (2010) explana que a intersectorialidade entre as políticas públicas resultarão de mediações construídas coletivamente, estas devem ser pactuadas associando o respeito às responsabilidades específicas de cada uma; as autoras afirmam que a efetivação de processos intersectoriais apontam para a materialização da complementaridade que deve existir no acesso aos direitos sociais.

Almeida (2010) ressalta que a intersectorialidade emerge neste cenário como uma resposta às diferentes experiências de gestão, sobretudo as municipais, “uma modalidade de intervenção alternativa aos padrões tradicionais de enfrentamento dos problemas sociais, que por serem complexos, revelando a ineficácia dos modelos setorializados”.

Contudo, a meta de superar a fragmentação das políticas sociais, no interior do aparelho de Estado, é debatida desde os anos 1980, mas somente no final da década seguinte é que a proposta **Intersectorial** começa a ser testada na prática. Tem-se como exemplo os casos dos municípios de Fortaleza, Curitiba, Belo Horizonte (Junqueira, 1998; Andrade 2006).

Para que a **Intersectorialidade** ganhe força é necessário que o diálogo entre os setores seja incentivado através de políticas que apresentem desenhos institucionais **intersectoriais**. Porém, a construção de políticas sociais com esta concepção não foi desenvolvida desde a implementação da Constituição brasileira de 1988, e só recentemente o desafio da Intersectorialidade vem sendo tratado de forma mais concreta,



ocupando lugar de destaque na agenda de debate da área social do Governo Federal, sendo defendida por diversos analistas de política pública.

4. A INTERSETORIALIDADE EXPRESSA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

A **Intersetorialidade** constitui um eixo estratégico para a implementação bem sucedida da Política de Assistência Social pelo fato da mesma ter como clientela/usuário (pelo menos em sua maioria) os segmentos mais pobres da sociedade. Isto é, o próprio perfil desta população usuária da Assistência Social caracteriza-se por demandas multifacetadas exigindo, portanto, respostas que extrapolam a ação setorial. A **Intersetorialidade** passa a ser foco das discussões acerca do processo de implementação da política de Assistência Social. Nascimento (2010) ressalta que muitas vezes a **intersetorialidade** é explicitada por meio de palavras que têm sentido similar, como por exemplo, interface, integração; além disso, “os serviços de proteção social têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos, exigindo muitas vezes, uma gestão mais complexa, compartilhada” (PNAS, 2004, p.31)

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS- 2004) “prevê que as ações no campo da assistência social devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas”. A PNAS apresenta a **intersetorialidade** como requisito fundamental para garantia dos direitos de cidadania e explicita como um dos objetivos “A Política Pública de Assistência Social realizar-se de forma integrada às políticas setoriais”. (PNAS, 2004 ,p.27)

Menicucci (2002) afirma que “o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e **intersetorialidade**, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território”. Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida.. (PNAS/2004)



A PNAS tem como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a **intersectorialidade**. Simões (2009) afirma que o paradigma que informa o SUAS articula a descentralização com a Intersectorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social e/ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população de um dado território. Assim como a construção da rede de serviços que cabe a Assistência Social prover “maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersectorial” (PNAS/2004.p 14)

O SUAS (2005) explicita a **intersectorialidade** como um dos seus eixos organizativos face aos diferentes setores Saúde, Previdência Social e Educação :

(...) articulação intersectorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde – SUS, por intermédio da rede de serviços complementares para desenvolver ações (...) articulação intersectorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Nacional de Previdência Social, gerando vínculos entre sistemas contributivos e não contributivos; articulação intersectorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Educacional por intermédio de serviços complementares e ações integradas para o desenvolvimento da autonomia do sujeito, por meio de garantia e ampliação de escolaridade e formação para o trabalho. (NOB/SUAS, 2005)

Couto *et al.* (2010) no livro que relata uma pesquisa sobre o Sistema Único de Assistência Social no Brasil, frente aos objetivos da PNAS ressalta a relevância da **intersectorialidade**:

A primeira diz respeito ao desenvolvimento de estratégias de articulação e gestão que viabilizem abordagens intersectoriais [...] A intersectorialidade deve ser expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica e especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas.

E ainda conceituam que a **ação intersectorial** “envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns que devem ser principio orientador da construção das redes municipais”.



Sendo assim, as autoras ressaltam a **intersectorialidade** que é uma articulação entre áreas que, partindo de suas especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública, para enfrentar problemas complexos, impossíveis de serem solucionados de modo isolado.

A expressão da **intersectorialidade** é ressaltada quando se refere “à Assistência Social, enquanto política pública que compõem o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendidas por ela, deve-se fundamentalmente inserir-se na articulação intersectorial” (PNAS, 2004, p.42). Os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS que são equipamentos públicos estatais de base territorial que estrutura a Atenção Básica, de acordo com a PNAS(2004), deve implementar **ações intersectoriais** para promoção da proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade social.

(...) a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como articular-se com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania (...) (PNAS,2004,p.35-36)

Na publicação do MDS, *Orientações Técnicas: Centro De Referência De Assistência Social – CRAS* (2009), a **Intersectorialidade** também é explicitada e conceituada como uma “articulação entre setores e saberes, para responder, de forma integrada, a um objetivo comum. [...] que possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais, [...] respondendo com efetividade a problemas sociais complexos”.

Na PNAS/2004, o desenvolvimento de **ações intersectoriais** como uma de suas ações primordiais, busca realizar a meta de atuar em favor da promoção, do protagonismo e autonomia dos indivíduos, das famílias e/ou comunidades em situação de vulnerabilidade e risco social. Tais grupos vivenciam uma realidade cuja marca tem sido a reprodução intergeracional da pobreza, ciclo de difícil ruptura dado as multicausalidades do fenômeno pobreza que, segundo a literatura especializada, não deve somente ser entendida como insuficiência de renda (Rocha, 2003; Juncá, 2004), mas como um conjunto de carências que se reforçam entre si.



Promover também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade de forma a romper com ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos. (PNAS/2004. p. 35)

O fato da Assistência Social se caracterizar como uma área de intervenção que lida com os efeitos diretos da pobreza e das desigualdades sociais, ou seja, com situações limites relacionadas à sobrevivência humana, propicia iniciativas que tendem a fomentar algum modo de **articulação intersetorial**, ressalta Monnerat (2008).

A **Intersetorialidade**, expressa na PNAS/2004 e no NOB/SUAS - 2005, tem como objetivo intervir sobre as complexas manifestações da pobreza, pelo fato de que, a ação setorial é insuficiente para atender às demandas postas, e romper com ciclo de reprodução da pobreza e da desigualdade social. A **intersetorialidade** deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Propõe a implementação de programas, serviços e estratégias integradas e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais reais da população.

A intersectorialidade das políticas públicas é uma exigência diante da complexidade da realidade social e um desafio para o planejamento e implementação das ações no âmbito do SUAS. (MDS, Capacita SUAS, v.3, 2008)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fato da Assistência Social se caracterizar como uma área de intervenção que lida com os efeitos diretos da pobreza e das desigualdades sociais, ou seja, com situações “limites” relacionadas à sobrevivência humana (vulnerabilidades sociais e riscos), cuja realidade é demarcada pela reprodução intergeracional da pobreza, ciclo de difícil ruptura, dado às multicausalidades de sua reprodução, exige uma estratégia que possa lidar com estes conflitos e romper com este ciclo. A **intersetorialidade** surge como



uma estratégia de ação para a superação das iniquidades sociais, pois esta prática consiste olhar o cidadão em sua totalidade.

A ação intersetorial é um dos eixos na diretriz da Política de Assistência Social, pois o referido documento reconhece os condicionamentos de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, nos diversos territórios, que levam indivíduos, famílias e/ou comunidades ao ciclo de reprodução de situações de vulnerabilidade e risco social.

O desafio da **intersectorialidade** para a Assistência social se coloca tanto na busca de articulação das iniciativas públicas como destas com a sociedade, na perspectiva da construção de uma rede protetiva no âmbito desta política. Vale ressaltar que isto remete a uma ampla discussão sobre os parâmetros e condições político-institucionais e técnico-operativos a serem garantidos na consolidação e efetivação das responsabilidades que advêm desta política. Acredita-se que a efetivação da **intersectorialidade** aponta para a materialização da complementaridade que deve existir no acesso aos direitos sociais, de modo a assegurar a integralidade, um dos eixos principais da política.

Sendo assim, a **Intersectorialidade** é explicitada na PNAS/2004 como um requisito, diante da complexidade da realidade social da população usuária, um desafio para o planejamento e implementação das ações no âmbito do SUAS (2011), pois sua promoção supõe diálogo entre os distintos setores e/ou profissionais, (que possuem acúmulos históricos, organizacionais e culturais diferentes) criando uma estratégia de troca de saberes e práticas para uma ação coordenada que vise um objetivo comum: olhar o cidadão em sua totalidade e promover sua emancipação; necessita ultrapassar as fronteiras setoriais e exige uma renúncia ao corporativismo e às rivalidades profissionais e político-partidárias em prol de maior eficácia social nas políticas públicas.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. *EDUCAÇÃO E INFÂNCIA NA CIDADE: Dimensões Instituintes da Experiência de Intersectorialidade em Niterói*. Tese de Doutorado. Cap. 2, UFF, 2010.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. *A SAÚDE E O DILEMA DA INTERSETORIALIDADE* São Paulo. Hucitec, 2006.

BRASIL, Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.722 de 7 de setembro de 1993.

_____, Lei do SUAS. Lei 12.435 de 6 de junho de 2011 que altera a Lei 8.742 de 1993.

BRONZO, Carla & VEIGA, Laura da. *Intersectorialidade e políticas de superação de pobreza: desafios para a prática*. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº92, SP, Cortez, 2007

COUTO, Berenice Rojas et al. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. Ed: Cortez. 2010.

FAUSTINO, Taiane. Q. S. ASSISTÊNCIA SOCIAL & INTERSETORIALIDADE: ELEMENTOS PARA UM DEBATE. E O ENTENDIMENTO DOS PROFISSIONAIS QUE ATUAM NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS'S) EM NITERÓI-RJ. Trabalho de conclusão de Curso. RJ, dezembro de 2011.

_____, Taiane. Q A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise a partir do funcionamento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). In: Anais da JOINPP - Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2011.

_____, Taiane. Q. SOUZA, R. G. MONNERAT, G. L., A INTERSETORIALIDADE NA VISÃO DOS PROFISSIONAIS DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL(CRAS): decompassos entre o legal e o real In: XIII CBAS, 2010, BRASÍLIA.

INOJOSA, Rose Marie. *Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional*. In: *Revista de Administração Pública (RAP)*. RJ Fundação Getúlio Vargas, n.32(2), 1998.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *A gestão intersectorial das políticas pública e o terceiro setor*. In: *Saúde e Sociedade*. SP. Vol.13, nº1, 2004.

MONNERAT, Giselle. *Intersectorialidade e política social: reflexões a partir da experiência do município de Niterói –RJ*. Ano:2008.

_____, Giselle e SOUZA, Rosimary. *Política Social e Intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos*, *Revista SER SOCIAL* nº26, Brasília: UNB, 2010.